ENRICO CATELLANI

Il "Mondo fra la pace e la guerra„ di Carlo Schanzer

VENEZIA
PREMIATE OFFICINE GRAFICHE CARLO FERRARI
1932 - ANNO X. E. F.

ENRICO CATELLANI

Il "Mondo fra la pace e la guerra„ di Carlo Schanzer

VENEZIA
PREMIATE OFFICINE GRAFICHE CARLO FERRARI
1932 - ANNO X. E. F.

Atti del Reale Istituto Veneto di scienze, lettere ed arti
Anno accademico 1931-932 - Tomo XCI - Parte seconda.

(Adunanza ordinaria del giorno 13 marzo 1932)

L' opera di Carlo Schanzer: “ Il mondo fra la pace e la guerra „, pubblicata alla vigilia della convocazione della Conferenza del disarmo (1), è giunta al momento opportuno come un libro d' occasione; ma è nel tempo stesso, per dottrina giuridica e per documentazione storica e diplomatica, un lavoro fondamentale la cui lettura è necessaria per chi voglia seguire i negoziati della Conferenza, conoscerne gli antecedenti, apprezzarne le difficoltà e a suo tempo giudicarne i risultati.

Nessuno poteva essere più indicato dell'Autore per compiere un tale lavoro. Fino dagli anni giovanili lo Schanzer ha coltivato con assiduità e con plauso lo studio del diritto pubblico, dando un saggio del suo valore col volume sul: “ Diritto di guerra e dei Trattati „. Poi, durante tutta la sua carriera di studioso, di pubblico funzionario, di parlamentare e di uomo di governo, non cessò di associare lo studio delle dottrine a quello dei fatti, così da non perdere mai di vista, nello studio gli imperativi e le inibizioni della realtà, e nella pratica del governo la luce dei più alti ideali. Nel campo degli studi era stato manifestazione recente di tale armonia il suo libro sulla “ Società delle Nazioni „ pubblicato nel 1925. Nella vita pratica ne fù chiara manifestazione l' opera sua come capo della delegazione italiana alla Conferenza di Washington del 1921, come Ministro degli Affari

(1) Carlo Schanzer, *Il mondo fra la pace e la guerra*, Milano, Treves, 1932, 1 vol. di 398 pag.

Esteri alla Conferenza di Genova del 1922, e come membro della delegazione italiana a Ginevra. Sicchè accingendosi egli a trattare delle probabilità di pace e delle minaccie di guerra che si alternano anche nel momento presente, egli trovavasi in possesso d' una completa conoscenza delle dottrine filosofiche e giuridiche, e di tutti i precedenti storici, così da arrivare ad un giusto apprezzamento degli eventi e ad una equa valutazione delle soluzioni più probablili in un prossimo avvenire.

*
* *

In tutto il corso della storia si è manifestato il contrasto fra il fatto della guerra e il desiderio della pace, e fra le aspirazioni imperiali di dominio e quelle spirituali di fratellanza e di concordia, contrasto continuo nel quale, con alternata varietà di prevalenza, l' umanità è pari a quella inferma, che non può trovar posa in sulle piume, e per dar volta suo dolore scherma.

I conquistatori hanno sempre considerato il dominio come sicuro mezzo per arrivare alla pace; i pacifisti han voluto sempre tendere allo stesso fine senza il sacrificio di una parte dei gruppi umani, ma colla socialità e la fratellanza elettiva fra i popoli, eguali nei diritti e concordi nei fini. Nè gli uni nè gli altri hanno potuto definitivamente prevalere, ma gli uni reagirono sugli altri, facendo considerare la pace come condizione normale e la guerra come eccezione transitoria, ed agendo, collo sviluppo della coscienza della solidarietà umana, per rendere le guerre meno frequenti, e, quando non si poteva evitarle, per attenuarne gli orrori colla tutela delle popolazioni non combattenti, col trattamento umano dei prigionieri e col soccorso ai nemici malati e feriti secondo l' antica massima: " Hostes dum vulnerati fratres „.

Nell' età moderna si susseguirono, dal progetto del Duca di Sully già attribuito ad Enrico IV di Francia, al Patto Kellogg, i tentativi di eliminazione totale della guerra, e di pace perpetua; e colle Convenzioni dell' Aja si era provveduto a rendere la guerra, quando non si poteva evitarla, sempre più umana. A ragione lo Schanzer attribuisce l' intensificarsi del movimento pacifista nel momento attuale, appunto alla reazione della coscienza

dei popoli contro la violazione, durante l'ultima guerra, di quasi tutte le norme limitatrici dell' uso della forza e dell' astuzia. Con una tenacia che era stata senza esempio nelle antecedenti guerre moderne, si sviluppò durante l'ultima guerra il progressivo alternarsi delle rappresaglie, che travolse nella sua rovina tutti i progressi fatti dal diritto di guerra durante l' ultimo secolo. I risultati di tanto imperversare di rappresaglie, provocarono una reazione spirituale analoga ma più intensa e più generale di quella verificatasi dopo le guerre napoleoniche. Il naufragio delle codificazioni del diritto di guerra, provocò non solo il desiderio di ricostruirlo con una codificazione più completa e perfetta, ma anche quello di eliminare del tutto la guerra dalle eventualità del futuro, e trasportò tale aspirazione dal campo delle dottrine a quello della diplomazia e dai progetti di filantropi all' ordine del giorno delle Conferenze internazionali.

*
* *

Da tale reazione della psicologia collettiva fu resa possibile l' effettuazione del progetto di costituire una Società delle Nazioni, progetto antichissimo nella concezione, ma del tutto nuovo nella potenziale universalità della sua esplicazione. Sir Edmund Gosse ricordava nel 1926 che Pericle, dopo aver guerreggiato coi barbari, aveva pensato ad una Lega dei popoli ellenici ed aveva rivolto a tutti gli Stati ellenici di Europa e d'Asia l'invito a mandare delegati ad Atene per costituirla. Ma quella Lega, che, per l'opposizione di Sparta, non potè costituirsi, non sarebbe stata che una federazione dell' ellenismo per resistere alla minaccia persiana, federazione che avrebbe più tardi potuto resistere anche alla minaccia romana. Il primo concetto della Società delle Nazioni secondo i suoi originarii fautori e secondo il Presidente Wilson era del tutto diverso. La nuova Lega da loro propugnata avrebbe dovuto essere non più alleanza di un gruppo contro un altro gruppo di Stati, ma alleanza di tutta l' umanità per eliminare il pericolo della guerra.

Lo Schanzer chiaramente riassume le fasi dello sviluppo del progetto, a cominciare dal 1915 cogli sforzi della “ League to enforce peace „ negli Stati Uniti, della “ League of Nations

Society „ in Inghilterra, e della “ Ligue de Droits de l'homme „ in Francia; sforzi destinati a non restare, come tanti altri analoghi nel passato, soltanto nel campo delle dottrine, quando si propose di secondarli il Presidente degli Stati Uniti d' America che doveva essere anche il Presidente della Conferenza della pace. Dalla esposizione sobria e precisa di tale sviluppo, risulta come, anche in questo caso, non si sia potuto evitare una deviazione, se non una deformazione, del concetto fondamentale del Presidente americano. Nè di tali deviazioni sono rari i precedenti nella storia anche recente della diplomazia. Nel 1899 la Conferenza dell' Aja, che era stata ideata e proposta dallo Czar come una Conferenza della pace, finì per dare, come suo principale risultato concreto ed obbligatorio per tutti gli Stati partecipanti, la Codificazione delle leggi e delle consuetudini della guerra. Così nel 1919 la Società delle Nazioni che avrebbe dovuto, secondo il concetto del suo iniziatore, eliminare ogni pericolo di guerra, assicurare la risoluzione pacifica di tutte le controversie internazionali, e provvedere alle sanzioni necessarie contro chi si dimostrasse ribelle al nuovo Patto, finì per essere costituita con carattere esclusivo di volontaria associazione di Stati, liberi di parteciparvi e liberi di allontanarsene, ed investita di attribuzioni e di poteri del tutto inadeguati al sicuro esercizio di quella funzione. Alla Società delle Nazioni manca infatti l'autonomia che le sarebbe derivata da una costituzione federativa, e la sua competenza e la efficacia della sua azione sono limitate dal suo carattere di ente associativo che non può decidere ed agire se non mediante il concorso specifico delle volontà di tutti gli Stati che lo compongono. La “ Società delle Nazioni „ ha un diritto, anzi una funzione, di intervento; ma la efficacia di questo che non è decisoria, è soltanto dilatoria ogni qualvolta non siasi conseguita la unanimità delle sue decisioni, o quando i contendenti siano concordi nel non accettare le decisioni dell' autorità alla quale l' esame della loro controversia sia stato deferito.

La insufficienza dei poteri della Lega costituisce la causa principale del persistere di quella incertezza di rapporti internazionali per cui il mondo si trova ancora, come dice il titolo dell' opera dallo Schanzer “ fra la guerra e la pace „. Sicchè dopo, non meno che prima, dell' adozione del **patto**, restava per la

Società degli Stati urgente il problema dello sviluppo da conferire alle garanzie della pace.

*
* *

La Società delle Nazioni, trasformatasi nella sua costituzione da quello che avrebbe dovuto essere secondo i primitivi Progetti, nasceva con due imperfezioni: una relativa alla sua costituzione ed una relativa alla estensione dei suoi poteri. Dal primo punto di vista la Lega era indebolita dal fatto che varii Stati, e fra questi due grandi Potenze: la Russia e gli Stati Uniti, non vi partecipavano. Da ciò derivava alla sua azione un carattere di intervento, non diverso, dal punto di vista della legittimità, dai precedenti interventi di un gruppo di Stati, tanto stigmatizzati nel secolo XIX. L' azione della Società delle Nazioni infatti non poteva dirsi più giustificata in controversie nelle quali Stati a quella non partecipanti fossero interessati. In tali casi l' azione della Lega era bensì preveduta dall' articolo 17 del Patto, ma per tale azione non poteva invocarsi, rispetto allo Stato o agli Stati non partecipanti alla Società delle Nazioni, una giustificazione giuridica, nè era possibile definirla altrimenti che come un' azione esclusivamente politica di intervento. D' altronde nei rapporti cogli Stati formanti parte della Società delle Nazioni, a questa non erano conferiti secondo il Patto i poteri sufficienti per abilitarla ad eliminare la possibilità di una guerra, ed in molti casi (art. 12) non poteva esplicare che un' azione dilatoria.

Tutte queste imperfezioni sono messe in rilievo dallo Schanzer, non già per svalutare l' istituzione, ma per mettere in evidenza la necessità di quell' opera di integrazione che si è svolta nel periodo trascorso fra la ratifica dei Trattati di pace e l' ora presente. Dalla persuasione di tale necessità son derivati tutti gli sforzi fatti nel corso di questi dodici anni per diminuire le cause di guerra, per arrivare (art. 8) ad una riduzione generale degli armamenti, per risolvere equamente le controversie di nazionalità e per provvedere efficacemente alla tutela delle minoranze; nella quale impresa si è riusciti a far collaborare colla Società delle Nazioni, oltre ai cinquantasei Stati che ne fanno parte, anche alcuni Stati che non vi partecipano.

Colla azione esplicata dalla Società delle Nazioni nell'ultimo decennio, si connette quella delle varie Conferenze internazionali: prima quella di Washington e poi quella di Genova. E qui lo Schanzer, che ebbe importantissima parte nell' una e nell' altra, può mettere in luce le cause del successo soltanto parziale della prima, in quanto si riferiva agli armamenti navali, e dell' insuccesso della seconda. Ma, a proposito di questa, egli dimostra nel modo più evidente che, se a Washington fu veramente incompleto il risultato positivo, non fu a Genova del tutto completo, come da molti si è affermato, il risultato negativo.

Quella Conferenza dovea trattare della ripresa dei rapporti colla Russia, delle garanzie della pace europea e della risoluzione dei più urgenti problemi internazionali d' ordine tecnico, finanziario e commerciale. Il patto temporaneo di non aggressione fra le Potenze partecipanti alla Conferenza di Genova ne parve il solo risultato concreto; ma non poca importanza ebbero il fatto di un primo ritorno alla partecipazione di Stati già nemici ad una Conferenza convocata per rafforzare le garanzie della pace mondiale; la dimostrazione dell'interesse generale corrispondente alla ricostruzione europea; e la enunciazione, da parte di alcuni Stati, di quei principî che successivamente hanno informato il piano Dawes, il piano Young, le Conferenze finanziarie dell'Aja e la proposta Briand tendente alla ricostruzione dell' Unione Europea. Lo Schanzer dimostra che, se la Conferenza di Genova non ha potuto giungere a risultati concreti, ha pur indicato in varie questioni il fine che gli Stati doveano proporsi di conseguire, ed ha fatto i primi passi sulla via che si doveva percorrere per conseguirli.

*
* *

Con un completo corredo di informazioni lo Schanzer illustra i tentativi fatti ed i risultati ottenuti su questa via, dopo la Conferenza di Genova. Egli riassume i lavori, da principio incerti e lenti, della Commissione per la riduzione degli armamenti, ed illustra la genesi e giustifica la caduta del Trattato di garanzia del 1924, che rendeva inscindibile la tutela della pace, dalla garanzia di tutto lo *statu quo* territoriale e che implicitamente

escludeva in modo assoluto, in contrasto coll' articolo 19 del Patto, ogni revisione dei Trattati. Caduto il protocollo di Ginevra, si provvide alla tutela della pace coi Patti di Locarno giunti ad un risultato concreto con quella garanzia della frontiera franco-germanica, ch' era stata uno dei fini prospettati all' inizio della Conferenza di Genova, e che nel tempo stesso portava nel campo del diritto positivo l' elemento più interessante per la Francia del naufragato Protocollo di Ginevra [1].

Tra i risultati indiretti dell' opera della Società delle Nazioni è sopratutto notevole il progresso fatto nella adozione delle istituzioni arbitrali. Nei rapporti bilaterali è venuto aumentando, oltre che il numero dei Trattati di arbitrato, quello delle Convenzioni costituenti Commissioni permanenti di conciliazione; nei rapporti collettivi fu attribuita sempre maggiore importanza alle istituzioni arbitrali che culminarono nell' Atto generale per il regolamento pacifico delle controversie internazionali — approvato dalla Nona Assemblea — nel Settembre 1928. L' " Atto Generale „ riguarda la *conciliazione* (art. 1-16), la *risoluzione giudiziaria delle controversie* (art. 17-20), e l' *arbitrato* (art. 21-28). Non è quell' " Atto „ una Convenzione generale, ma un *Trattato-tipo* proposto agli Stati, ammettendo da parte di questi così la adesione completa al Trattato, come una adesione parziale limitata ad una parte dei suoi Capitoli.

L' " Atto Generale „ è dunque concepito e redatto sul modello delle Convenzioni preparate dall' Ufficio internazionale del Lavoro, Convenzioni cui non manca se non la ratifica dei singoli Stati per diventare per quelli rispettivamente obbligatorie. E dall' articolo 44 dell' Atto risulta che questo è considerato equipollente al Protocollo finale di un negoziato cui i plenipotenziari di tutti gli Stati abbiano partecipato, e che, non appena la ratifica sia stata data da due Stati, la Convenzione è perfetta nei rapporti fra questi, restando aperta successivamente alla adesione di tutti gli altri.

Alla stessa categoria dei risultati indiretti può ascriversi, oltre al Progetto di Convenzione modello per prevenire la guerra, già firmato da dieci Stati nel 1931, il Patto Kellogg del 1929,

1) V. SCHANZER, op. cit., pag. 168 e 171-8.

che doveva eliminare la guerra dal campo dei rapporti giuridici, ma che nella pratica è molto meno integrale di quanto non apparisse dalla sua formula, per effetto delle riserve che accompagnarono le ratifiche di alcuni Stati e specialmente quelle degli Stati Uniti e della Granbretagna e per la condizione speciale degli Stati Uniti che risulta implicitamente ammessa dagli altri Stati per effetto dell' articolo 21 imprudentemente incluso nel Patto costitutivo della Società delle Nazioni [1], inclusione tanto più imprudente, perchè la dottrina di Monroe non è stata mai una intesa regionale, ma soltanto una norma di politica estera degli Stati Uniti, che tanto nel momento della sua enunciazione, quanto dopo le sue progressive amplificazioni, non si è mai trasformata in norma di diritto internazionale regionale espressamente o tacitamente riconosciuta dagli altri Stati americani.

Con un completo corredo di cognizioni dottrinali e di informazioni positive, lo Schanzer può giungere in modo persuasivo a conclusioni così lontane dall' ottimismo di quelli che potrebbero definirsi pacifisti integrali, come dal pessimismo dei loro avversari. D' un lato gli par favorevole al successo del movimento pacifista la reazione provocata dal catastrofico precipitare dell' ultima guerra verso l' annullamento di tutti quegli impegni d' attenuare gli orrori delle ostilità che nel 1914 erano in vigore nei rapporti fra gli Stati allora diventati nemici. Tale reazione morale è poi stata intensificata dalle prospettive sempre più rovinose che derivano dai progressi della tecnica nel caso di una nuova guerra [2] e dalla partecipazione sempre maggiore, diretta

(1) Art. 21. " Non deve ammettersi che questo Patto diminuisca la validità di impegni internazionali, quali sono i Trattati di arbitrato, o le intese regionali per assicurare la pace come la dottrina di Monroe „.

(2) Nel 1783 Beniamino Franklin (v. The ingenous D.r Franklin; his selected scientific letters, Londra, Milford, 1931) sperava che la capacità distruggitrice degli aerei avrebbe resa la guerra impossibile. La sua previsione non è stata confermata quanto alla impossibilità materiale, ma appunto perciò ha determinato una reazione morale che può far giungere per via diversa allo stesso fine.

o indiretta, alla guerra della popolazione civile degli Stati belligeranti che non potrebbe più, in tali nuove condizioni, ascriversi alla categoria dei non combattenti.

Non minore ausilio a chi vorrebbe rendere duraturo lo stato di pace verrà da quella interdipendenza economica che ha creato un determinismo di solidarietà fra tutti i popoli del mondo, e da quella uniformità di coltura e di abitudini che sempre più deriva dalla facilità e dalla rapidità delle comunicazioni e dei trasporti.

L' opera della Società delle Nazioni può riuscire efficacissima nel rendere sempre più diffusa ed intensa la coscienza di questa solidarietà. La sua azione diretta, anche quando praticamente riesca soltanto dilatoria, avrà, per l'autorità morale della Società delle Nazioni, e per effetto del ricordo dei risultati già conseguiti, sempre maggiore importanza, perchè, anche nella psicologia collettiva, come in quella individuale dei contendenti, è innegabile la influenza moderatrice che deriva da un intervallo di tempo imposto fra un atto che offenda e la reazione materiale di chi ne sia stato l' oggetto. Basterebbe questa efficacia indiretta, come già varii esempî hanno dimostrato, per rendere benefica l' opera della Società delle Nazioni. E ben a ragione lo Schanzer la apprezza come “ una tribuna mondiale, come uno specchio della opinione pubblica di tutti i paesi, come un istituto inteso a promuovere la solidarietà fra i popoli, sotto le sue varie forme: morali, intellettuali, economiche e politiche. Da questa azione egli è persuaso che deriverà un progressivo aumento della sua autorità e della sua forza „.

La Società delle Nazioni, ente associativo e non federativo, potrà conseguire a lungo andare, con tale azione indiretta e morale, risultati più numerosi ed importanti di quelli che potessero derivare da quella azione diretta e materiale che potrebbe esplicare quando si fosse trasformata in ente federativo. In tal caso dalla sua facoltà di comando e di esecuzione deriverebbero più danni che vantaggi perchè, mentre ne risulterebbe limitata e subordinata la sovranità dei singoli Stati, ed impedita a questi la preventiva difesa di tale sovranità indipendente col mezzo delle alleanze, mancherebbe ancora una completa garanzia della giusta obbiettività della azione collettiva e della sua completa

indipendenza dall' arbitrio e dalla utilità di uno o più Stati potenti ispiratori delle sue decisioni.

In tal caso potrebbe aver ragione il Generale Fuller (1) affermando che i veri nemici della pace sono i pacifisti integrali, mentre col metodo seguito dalla Società delle Nazioni e preferito anche dallo Schanzer, la eliminazione graduale della guerra sarà più lenta ma più sicura e potrà compiersi senza soverchio sacrificio delle individualità dei popoli e degli Stati.

A rendere più rapido il percorso di questo cammino, sopratutto potrà contribuire il fattore morale aiutato da quello economico: il primo derivante dalla coscienza della fraternità umana, il secondo da quella interdipendenza di vita che dalla rovina di un popolo fa derivare conseguenze dannose per tutti gli altri. Sono trascorsi quasi tre lustri da quando il Murray Butler, persuaso che " mens agitat molem ", invocava la diffusione in tutta l' umanità di uno spirito internazionale. Ora il Wheeler Bennett nel suo libro sul " Disarmo e la sicurezza dopo Locarno " (2) sviluppa lo stesso concetto sostenendo che il problema del disarmo è piuttosto psicologico che tecnico (3).

Da entrambi i punti di vista viviamo ora in un periodo di transizione. Mentre alcuni Stati sono più tenaci di quelli che imposero alla Francia i Trattati del 1815 nel voler considerare definitivi e non modificabili i Trattati i di pace, le più ardite e rivoluzionarie utopie tendono a scuotere gli stessi fondamenti dello Stato moderno e della Società internazionale. D' un lato si domandano nuove garanzie per il presente stato di pace, dall' altro si invocano revisioni in nome di quella giustizia che sarebbe per sè garanzia sufficiente della pace futura. Se la Società delle Nazioni riuscirà a conciliare le due tendenze, arrivando ad un equilibrio di transazione, l' Europa rigenerata potrà corrispondere anche in avvenire alla sua funzione storica del passato.

---

(1) The Dragon's Teeth. A study of war and peace. London, Constable, 1932.

(2) London, Allen and Unwin, 1932.

(3) V. le conclusioni di Ludwig Bauer. Morgen wieder Krieg, Berlin, Rowohlt, 1932: dove il pessimismo ispiratogli dall'attuale condizione del mondo è attenuato esclusivamente dalla fede nel fattore psicologico.

Se a tale risultato non si potesse arrivare, all' Europa sarebbe riservata una sorte analoga a quella dell' antica Grecia di fronte a Roma, e di Roma di fronte ai barbari, e finirebbe per diventare una sfera d' influenza o dell' America passata dalla dottrina di Monroe a quella dell' imperialismo, o dell' Asia ricondotta dall' assimilazione della tecnica moderna alla possibilità di aggiungere la prevalenza di forza alla prevalenza numerica della sua popolazione.

(Licenziate le bozze per la stampa il giorno 4 aprile 1932)